

Remissvar

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

E-post: m.remissvar@regeringskansliet.se

2022-03-30

Remiss av Energimyndighetens rapport "Första, andra, tredje... Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS"

Energimyndigheten ger i ER 2021:31 ett förslag på utformningen av ett stödsystem för bio-CCS (avskiljning, infångning och lagring av koldioxid från förnybara källor). Energimyndighetens förslag till stödsystem är omvänd auktion. Alternativet fast lagringspeng för bio-CCS har också utretts men fördelarna med omvänd auktion bedömdes vara större. Motiveringen av behovet av ett stödsystem för bio-CCS följer bland annat från vägvalsutredningen (SOU 2020:4) som pekar på klimatutmaningens storlek samt brådskan med vilken den behöver bemötas. Detta innebär att existerande förutsättningar och teknik för negativa utsläpp av växthusgaser bör betraktas som ett relevant alternativ.

Det finns i dagsläget ingen marknad för bio-CCS och de negativa utsläpp som en investering i tekniken genererar. Utan ett stödsystem kommer således inte några investeringar att ske. Energimyndigheten motiverar valet av omvänd auktion med bland annat att osäkerheten kring företagens kostnader för bio-CCS är stora och det kan vara svårt att fastställa en lämplig subventionsnivå utan att riskera överkompensation. Vid en omvänd auktion är incitamenten att lägga sitt bud så nära sin sanna kostnad som möjligt större vilket styr mot ett kostnadseffektivt genomförande. Tillväxtanalys ställer sig positiv till valet av omvänd auktion jämfört med lagringspeng och instämmer i Energimyndighetens resonemang. Förfarandet innebär även att marknadsmekanismerna blir tydligare i styrmedlet vilket kan främja innovation i större utsträckning.

Energimyndigheten beskriver ett antal förutsättningar som behöver finnas för att ett stödsystem för bio-CCS ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Det måste finnas tillräckligt många aktörer som har stora punktutsläpp av biogen koldioxid samt att dessa verksamheter finns kvar på lång sikt. Sverige har ett stort antal punktutsläppskällor för koldioxid där en stor del av utsläppen kommer från pappers- och massaindustrin vilka bedöms finnas kvar i framtiden. Bio-CCS har således potential att vara en relevant teknik på lång sikt i Sverige för att åstadkomma negativa utsläpp. Vidare måste det även finnas en vilja och ambition hos aktörerna att genomföra de nödvändiga investeringarna i en

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

teknik som i dagsläget är associerad med stor osäkerhet kring kostnader, lagring och transport. Energimyndigheten gör bedömningen att dessa kriterier finns i dagsläget i Sverige. Tillväxtanalys instämmer i den bedömningen av situationen.

Energimyndigheten lyfter dock ett antal utmaningar och risker som är kopplade till genomförandet av stödsystemet. Utifrån dessa vill Tillväxtanalys lämna följande synpunkter.

Den första synpunkten gäller hur bio-CCS står sig i förhållande till andra åtgärder för att åstadkomma negativa utsläpp. Här skulle beskrivningen och motiveringen av användandet av bio-CCS behöva fördjupas för att belysa kostnader och effekter jämfört med andra typer av åtgärder.

Motiveringen av att använda omvända auktioner görs till viss del för att åstadkomma ett kostnadseffektivt genomförande av ett stödsystem. En grundförutsättning för omvända auktioner är således deltagandet av flertalet aktörer. Den beskrivna tidsplanen gör gällande att det första auktionsförfarandet ska påbörjas 2022 och löpa under delar av 2023 samt att en första tilldelning sker 2023. Energimyndigheten lyfter själva att denna tidsplan kan vara för ambitiös då det enligt rapporten endast finns en potentiell aktör som kan tänkas delta i ett första auktionsförfarande. Det framgår inte från rapporten hur risken med ett lågt deltagande ska hanteras och vad som skulle bli konsekvenserna för stödsystemet. Exempelvis riskerar konkurrensen mellan aktörer i budförfarandet att utebli då det för en kostnadseffektiv auktion krävs att budmängden överstiger auktionerad mängd. Tillväxtanalys anser att en tydligare analys av riskerna kopplade till tidsplanen bör göras samt att syftet med att tidigarelägga auktionen jämfört med vägvalsutredningens förslag bör motiveras tydligare.

En ytterligare synpunkt gäller hur genomförandet av stödsystemet påverkas av diskrepansen mellan den av regeringen aviserade budgeten som finns avsatt för bio-CCS och den målbana som stödsystemet är utformad efter. Energimyndighetens förslag är utformat efter den målbana som finns i vägvalsutredningen men samtidigt är genomförandet begränsat av den budget som är bestämd.¹ Budgeten indikerar att de negativa utsläppen genom bio-CCS blir markant mindre än det som föreslås i vägvalsutredningen och det finns en risk att endast en auktionsrunda kan hållas. Utifrån rapporten är det inte helt klart vilken nivå på negativa utsläpp som eftersträvas då det implicit finns två målnivåer. Den signal som den avsatta budgeten skickar till aktörerna skulle kunna leda till att vissa positiva effekter som minskar kostnaden för bio-CCS i framtiden uteblir. Exempelvis har det i Energimyndighetens rapport nämnts att ett antal deltagare, som en konsekvens av budgetnivån, har uttalat att de är tveksamma att delta då de avser att bygga större anläggningar för bio-CCS än vad den föreslagna budgeten tillåter. Detta kan resultera i att potentiella skalfördelar går förlorade och utestänger vissa aktörer med större anläggningar att delta. Stora punktutsläppskällor är som konstaterats en förutsättning för att bio-CCS ska ses som en relevant teknik. I förlängningen kan detta påverka dynamiken i auktionen om endast relativt sett mindre aktörer kan delta. Vidare riskerar kostnaderna för den infrastruktur i form av lagring och transport som krävs för

¹ Vägvalsutredningen rekommenderar i ett första skede en upphandling om 2 miljoner ton per år. Aviserad budget motsvarar 200 000 – 363 000 ton beroende på prisintervall.

bio-CCS att bli mer kostsam om inte tillräcklig skala nås. Tillväxtanalys anser därför att effekterna av den aviserade budgeten kan behövas analyseras ytterligare.

Tillväxtanalys vill även framhålla vikten av de läreffekter och den potentiella innovation som kan uppstå när fler auktionsrundor hålls. Framför allt då Energimyndigheten indikerar att det finns stora kostnadssänkningar som kan uppstå i senare auktionsrundor. Detta kan påverka incitamenten att utveckla tekniken och driva ned kostnaden per avskilt ton biogen koldioxid över tid och således samhällets kostnader för klimatomställningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit analytiker Tobias Häggmark. I ärendets handläggning har även avdelningschef Thomas Pettersson Westerberg medverkat.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Studentplan 3, Östersund

Stockholm

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Torsgatan 11, plan 4, Stockholm

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164